วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร
Journal of MCU Peace Studies

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2560)
Vol. 5 No. 1 (January -April 2017)

P-ISSN : 2287-0962
E-ISSN : 2539-6765

● วัตถุประสงค์

วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร เป็นวารสารวิชาการราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน, ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม, ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้า และเพื่อเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์ และนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา ในมิติทางด้านพระพุทธศาสนา สันติศึกษา สังคมวิทยา ศิลปศาสตร์ และสหวิทยาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ทุกบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อย 2 ท่าน เปิดรับบทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

บทความที่ส่งมาขอรับการตีพิมพ์ในวารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร จะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร อย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร

ทัศนะและความคิดเห็นที่ปรากฏในบทความในวารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น และไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการวารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร

The Journal of MCU Peace Studies is an academic journal published twice a year (1st issue January-April, 2nd issue May-August, 3rd September-December). It aims to promote research and disseminate academic and research articles for researchers, academicians, lecturers and graduate students. The Journal focuses on Buddhism, Peace Studies, Sociology, Liberal Arts and Interdisciplinary of Humanities and Social Sciences. All the articles published are peer-reviewed by at least two experts. The articles are in both Thai and English.

The articles, submitted for The Journal of MCU Peace Studies, should not be previously published or under consideration of any other journals. The author should carefully follow the submission instructions of The Journal of MCU Peace Studies including the reference style and format.

Views and opinions expressed in the articles published by The Journal of MCU Peace Studies, are of responsibility by such authors but not the editors and do not necessarily reflect those of the editors.

- **เจ้าของ**

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาสันติศึกษา
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
อาคารเรียนรวม ห้อง D 423 79 หมู่ที่ 1
ถนนพหลโยธิน ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170
โทรศัพท์ 035248000 ต่อ 8528,
โทรสาร: 035-248000 ต่อ 8528
http://www.journal-peace.mcu.ac.th

- **Owner**

Master of Arts Program in Peace Studies,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Zone D, D423 4th floor, School Building,
79 M.1, Phahon Yothin Road, Lam Sai,
Wang Noi, Phra Nakhon Si Ayutthaya, 13170,
Thailand.
Tel: + 66 35 248 000 ext. 8528
Fax: + 66 35 248 000 ext. 8528
http://www.journal-peace.mcu.ac.th

- **ที่ปรึกษา**

อธิการบดี
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
คณบดีคณะพุทธศาสตร์
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

- **Advisors**

The Rector
Vice-Rector for Academic Affairs
Dean, Faculty of Buddhism
Dean, Graduate School
The Secretary-General of King Prajadhipok's Institute
The Secretary-General of the Office of the Judiciary

- **บรรณาธิการบริหาร**

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, รศ.ดร.,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- **Executive Editor**

Assoc. Prof. Dr. Phramaha Hansa Dhammahaso,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

- **หัวหน้ากองบรรณาธิการ**

พระปลัดสมชาย ปโยโค, ดร.,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

- **Chief Editor**

Dr. Phrapalad Somchai Payogo,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

● กองบรรณาธิการ

Ven.Prof. Dr. Khammai Dhammasami,
University of Oxford, UK
Ven. Prof. Dr. Jinwol Lee,
Dongguk University, Korea
Prof. Dr. Le Mahn That,
Vietnam Buddhist University, Vietnam
Dr. Rabindra Panth,
Nalanda Deemed University, India
H.E. Janos Jelen,
Dharma Gate Buddhist College, Hungary
ศ.ดร. จำนงค์ อดิวัฒนสิทธิ์,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผศ.ดร. ปราโมทย์ ยอดแก้ว,
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผศ.ดร. ไกรฤกษ์ ศิลาคม,
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี
พระมหาดวงเด่น ฐิตญาโณ, ดร.,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ดร. ถวิลวดี บุรีกุล,
สถาบันพระปกเกล้า
ดร. เดโชพล เหมนาลัย,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร. พูนสุข มาศรังสรรค์,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ดร. หิมพรรณ รักแต่งาม,
มหาวิทยาลัยมหิดล
ดร.ขันทอง วัฒนะประดิษฐ์,
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

● Editorial Board

Ven.Prof. Dr. Khammai Dhammasami,
University of Oxford, UK
Ven.Prof.Dr. Jinwol Lee,
Dongguk University, Korea
Prof. Dr. Le Mahn That,
Vietnam Buddhist University, Vietnam
Dr. Rabindra Panth,
Nalanda Deemed University, India
H.E. Janos Jelen,
Dharma Gate Buddhist College, Hungary
Prof.Dr. Chamnong Adivadhanasit,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Asst.Prof.Dr. Pramote Yotkaew,
Suan Dusit University
Asst.Prof.Dr. Dr. Krairoek Silakom,
Udon Thani Rajabhat University
Dr. Phramaha Duangden Thitayano,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Dr. Thawilwadee Bureekul,
King Prajadhipok's Institute
Dr. Dechopol Hemnalai,
Thammasat University
Dr. Poonsuk Masrungson,
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Dr. Himapan Ruktaengam,
Mahidol University
Dr. Khantong Wattanapradith
Mahachulalongkornrajavidyalaya University

● ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ (Reviewers)

ผู้ทรงคุณวุฒิภายในมหาวิทยาลัย

พระราชปริยัติกวี, ศ.ดร.	รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
พระราชปริยัติมุนี, ผศ.ดร.	คณบดีคณะพุทธศาสตร์
พระมหาสมบูรณ์ วุฑฺฒิกโร, ดร.	คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
พระครูพิพิธสุตาทร (บุญช่วย สิรินฺธโร), ดร.	วิทยาเขตเชียงใหม่
พระมหาพรชัย สิริวโร, ดร.	บัณฑิตวิทยาลัย
พระมหาสมพงษ์ คุณากโร, ดร.	วิทยาลัยพุทธศาสตร์นานาชาติ
พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตฺติปญฺโญ, ผศ.ดร.	คณะสังคมศาสตร์
พระปลัดระพิน พุทธิสาโร, ดร.	คณะสังคมศาสตร์
ศ.ดร. สมภาร พรมทา	บัณฑิตวิทยาลัย
รศ.ดร. วิวัฒน์ หามนตรี	คณะสังคมศาสตร์
รศ.ดร. สมิทธิพล เนตรนิมิตร	บัณฑิตวิทยาลัย
รศ.ดร. สมศักดิ์ บุญปู่	คณะครุศาสตร์
รศ.ดร. สุรพล สุยะพรหม	คณะสังคมศาสตร์
รศ.ดร. วรกฤต เถื่อนช้าง	วิทยาเขตนครสวรรค์
ผศ.ดร. บรรจบ บรรณรุจิ	สาขาวิชาสันติศึกษา
ผศ.ดร. สิริวัฒน์ ศรีเครือดง	คณะมนุษยศาสตร์
ผศ.ดร. โกนิฏฐ์ ศรีทอง	คณะสังคมศาสตร์
ผศ.ดร. ประพันธ์ ศุภษร	บัณฑิตวิทยาลัย
ผศ.ดร. ณัทธีร์ ศรีดี	คณะพุทธศาสตร์
ผศ.ดร. บุษกร วัฒนบุตร	คณะสังคมศาสตร์
ดร. นพ.บรรพต ต้นธีรวงศ์	สาขาวิชาสันติศึกษา
ดร. ลำพอง กลมกูล	ศูนย์อาเซียนศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย

Prof. Dr. D. Philips Stanley	Naropa University, USA
Prof. Dr. Tamas Agocs	Dharma Gate Buddhist College
Prof. Dr. Takahide Takahashi	Rissho University, Tokyo, Japan
พระเมธาวินัยรส, ผศ.ดร.	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
ศ.ดร. เดือน คำดี	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ศ.ดร. วัชระ งามจิตรเจริญ	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศ.ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศ.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รศ.ดร. วริยา ชินวรรโณ	มหาวิทยาลัยมหิดล
รศ.ดร. โคทม อารียา	มหาวิทยาลัยมหิดล
รศ.ดร. สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รศ.ดร. สุกัญญา อิ่มเอมธรรม	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รศ.ดร. สัญญา เคณาภูมิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รศ.ดร. สุวิญ รักสัตย์	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
รศ.ดร. ประเวศ อินทองปาน	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
รศ. สุรีย์ คงสมจิตติ์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. โสวัตรี ณ ถลาง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผศ.ดร. ชาญณรงค์ บุญหนุน	มหาวิทยาลัยศิลปากร
ผศ.ดร. ศิวัช ศรีโภคางกุล	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ผศ.ดร. รัตนะ ปัญญาภา	มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ผศ.ดร. มนตรี สิระโรจนานันท์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. ธีรโชติ เกิดแก้ว	มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
ผศ.ดร. สุรีย์พงศ์ โพธิ์ทองสุนันท์	มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ผศ.ดร. วุฒินันท์ กันทะเตียน	มหาวิทยาลัยมหิดล
ผศ.ดร. อุทัย สติมั่น	มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ดร. จันทรรัตน์ วงศ์อารีย์สวัสดิ์	มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

- **ฝ่ายประสานงานและจัดการ (Coordination and Management)**

พระมหาดนัย อุปวฑฺฒโน : Phramaha Danai Upawattano
พระมหาวุฒิเมธส์ วุฑฺฒิเมโธ : Phramaha Wutthimet Vuddhimedho
พระมหาประเสริฐ อคฺคเตโช : Phramaha Prasert Akkatecho
สิรินาฏ พิมเสนาะ : Sirinad Pimsanoa

- **ฝ่ายกฎหมาย (Law Department)**

คชาภรณ์ คำสอนทา : Kachaporn Kumsonta

- **ออกแบบปก (Cover designed)**

จุฬารัตน์ วิชานาติ : Jularatana Vichanati

- **จัดรูปเล่ม (Content designed)**

บุศกรณ์ สรรพกิจจานนท์ : Busakorn Subpakijjanone

- **กำหนดออกเผยแพร่**

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – เมษายน
ฉบับที่ 2 เดือน พฤษภาคม – สิงหาคม
ฉบับที่ 3 เดือน กันยายน - ธันวาคม

- **พิมพ์ที่**

บริษัท แดเน็กซ์ อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น จำกัด
99/164 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2575-1791, 088-5788400 http://www.protexts.com

บทบรรณาธิการ

วารสารฉบับนี้เป็นฉบับที่ 1 ประจำปีพุทธศักราช 2560 วารสารก้าวเข้าสู่ปีที่ 5 ได้รับการประเมินจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index-TCI) และจัดกลุ่มคุณภาพวารสาร ประจำปี พ.ศ. 2559 (ระหว่างเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์) วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ได้รับการจัดเข้าในกลุ่ม**วารสารกลุ่มที่ 1 : วารสารที่ผ่านการรับรองคุณภาพของ TCI (จนถึง 31 ธันวาคม 2562) และอยู่ในฐานข้อมูล TCI และจะถูกคัดเลือกเข้าสู่ฐานข้อมูล ASEAN Citation Index (ACI) ต่อไป** และวารสารได้ผ่านการประเมินการตรวจรูปแบบตามเงื่อนไขของ TCI (1 - 28 กุมภาพันธ์ 2560) เพื่อให้คุณภาพของบทความเป็นไปเงื่อนไข และกติกาสากลต่อไป

บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้เผยแพร่ในวารสารปีที่ 5 ฉบับที่ 1 ประกอบด้วยบทความวิจัยจำนวน 22 เรื่อง บทความวิชาการจำนวน 7 เรื่อง และบทความวิจารณ์หนังสือ จำนวน 1 เรื่อง รวมเป็น 30 บทความ บรรณาธิการขอแนะนำบทความในฉบับนี้ที่น่าสนใจ ดังนี้

รูปแบบการส่งเสริมความปรองดองและสันติสุขด้วยศีล 5 ของประชาชนในจังหวัดสระบุรี โดย**พระเมธาวินัยรส (ปสิวิโก) และคณะ** บทความนี้เสนอผลการรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการส่งเสริมความปรองดองและสันติสุขด้วยศีล 5 ของประชาชนในจังหวัดสระบุรี พบว่า การส่งเสริมความปรองดองและสันติสุขด้วยศีล 5 เป็นรูปแบบที่ดีมาก เหมาะสมสำหรับอันจะทำให้เกิดความรักความเข้าใจอันดีสมัครสมานสามัคคีปรองดองของประชาชนส่งผลให้สังคมเกิดสันติสุขมีความสงบร่มเย็นทำให้ประเทศชาติเกิดความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงอย่างมีเสถียรภาพ

ผู้หญิงที่ชายขอบของกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ : มุมมองของผู้หญิงผู้ได้รับผลกระทบ โดย**ดวงหทัย บูรณเจริญกิจ และคณะ** บทความนี้เสนอข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกและการใช้กระบวนการสานเสวนากับกลุ่มปิด ผู้เข้าร่วมวิจัยเป็นกลุ่มผู้หญิงจากจังหวัดชายแดนใต้ ได้แก่ ผู้หญิงที่เป็นญาติของผู้ต้องขังคดีความมั่นคงและเหยื่อของความรุนแรง การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจผลกระทบที่ความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งมีต่อผู้หญิง พร้อมไปกับการค้นหาโอกาสที่ผู้หญิงจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ใช้อาวุธและความรุนแรง

มุมมองของภรรยาที่มีต่อความเสมอภาคกันในครอบครัว โดย **พิชสุดา เดชบุญ และคณะ** บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามุมมองของภรรยาที่มีต่อความเสมอภาคกันในครอบครัว ของสตรีที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งมีสถานภาพสมรสและอาศัยอยู่ในจังหวัดแพร่ ผลจากการวิจัยครั้งนี้สามารถนำข้อมูลไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ เพื่อใช้ในการสร้างนโยบายเสริมสร้างความเสมอภาคหรือนำไปสู่การจัดกิจกรรมเสริมสร้างมุมมองความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในครอบครัวต่อไป

วัฒนธรรมทางพระพุทธศาสนาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของกลุ่มชาติพันธุ์ไทย-มอญในจังหวัดราชบุรี โดย **พระครูสังฆรักษ์ทรงพรรณ ชยทตฺโต และคณะ** บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ไทยมอญในจังหวัดราชบุรี และศึกษาวัฒนธรรมทางพระพุทธศาสนาเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติของกลุ่มชาติพันธุ์ไทยมอญในจังหวัดราชบุรี โดยการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาประกอบบริบท

วัฒนธรรมการเมืองใหม่กระแสสังคมไทยสมานฉันท์ : ความคิดทางการเมืองกระบวนการสร้างความสมานฉันท์เพื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง โดย **พรรษา พฤฒยางกูร** บทความนี้ ให้ความใส่ใจกับคำถาม “สังคมไทยจะสมานฉันท์ทางการเมืองได้ด้วยวิธีการใด” “นักการเมืองจะมีมุมมองใหม่แทนการมองแบบแย่งชิงได้อย่างไร” “พระพุทธศาสนามีหลักธรรมใดมาสร้างรูปแบบการเมืองใหม่เน้นความสมานฉันท์” ที่จะต้องตอบในสถานการณ์ปัจจุบันความขัดแย้ง ความเข้มแข็งของชุมชนจากฐานความขัดแย้งในโอกาสต่อไป

ปิดท้ายเล่มด้วยบทความวิจารณ์หนังสือ เรื่อง **สมองแห่งพุทธะ : Buddha’s Brain** โดย **พระครูโอภาสธรรมพิทักษ์ (เสียม เตชธมฺโม)** นิสิตปริญญาเอก บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยบทความนี้นำเสนอว่า สมองแห่งพุทธะ (Buddha’s Brain) คือหนังสือธรรมะแนววิทยาศาสตร์ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมองและจิตใจ โด่งดังมากในหลายประเทศทั่วโลก ผู้เขียนคือ “ดร.ริค แฮนสัน” นักจิตวิทยาด้านประสาทวิทยา และ “นพ.ริชาร์ด เมนดิอัส” นายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางประสาทวิทยา ทั้งสองท่านปฏิบัติธรรมอย่างลึกซึ้งเป็นเวลาหลายสิบปี และยังเป็นครูสอนปฏิบัติธรรมมาหลายสิบปีเช่นกันอีกด้วย หนังสือเล่มนี้แปลโดย ดร.ณัชร สยามวาลา จาก Buddha’s Brain: The Practical Neuroscience of Happiness, Love & Wisdom สามารถเป็นแนวทางต่อผู้ที่สนใจศึกษาได้แนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

กองบรรณาธิการวารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ขอขอบคุณท่านผู้เขียน ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทุกท่านที่ให้ความสนใจและไว้วางใจวารสารของเราเป็นอย่างดีตลอดมาและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้เลือกสรรมาตีพิมพ์มีประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่านบรรณาธิการขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาอ่านและแนะนำการปรับแก้บทความวิชาการ บทความพิเศษ และบทความวิจัยให้มีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้กองบรรณาธิการหวังอย่างยิ่งว่าเนื้อหาในวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างตามสมควร หากผู้อ่านจะมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวารสารนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นกองบรรณาธิการขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดียิ่ง

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, รศ.ดร.

บรรณาธิการ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทบรรณาธิการ	**(7)**

บทความวิจัย : Research Articles

รูปแบบการส่งเสริมความปรองดองและสันติสุขด้วยศีล 5 ของประชาชนในจังหวัดสระบุรี : The Form in Promoting Reconciliation and Peacefulness with Five Precepts of People in Saraburi Province 1

พระเมธาวินัยรส (ปสิวิโก), พระมหาวีระศักดิ์ สุรเมธี และสาลินี รักกตัญญู: Phramedhavinaiyaros (Pasiviko), Phramaha Veerasak Suramate and Salinee Raggatanyoo

ผู้หญิงที่ชายขอบของกระบวนการสันติภาพชายแดนใต้ : มุมมองของผู้หญิงผู้ได้รับผลกระทบ : Women at a Periphery of the Deep South Peace Process: A perspective of Female Victims of Violent Conflict 14

ดวงหทัย บูรณเจริญกิจ, ปาริชาด สุวรรณบุบผา และ มนธิภา ยิ้มย่อง: Duanghathai Buranajaroenkij, Parichart Suwanbubbha and Montipa Yimyo

การศึกษาปัจจัยทางจิตสังคมที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมนิยมไทยในนักศึกษา : A Study of Psychosocial Factors Related to Thai-Valued Behavior of Undergraduate Students 28

ฉัฐวีณ์ สิทธิ์ศิรอรรถ: Shuttawwee Sitsira-at

เรื่อง	หน้า

มุมมองของภรรยาที่มีต่อความเสมอภาคกันในครอบครัว : Wife's Perspective of Equality in Family 41

พิชสุดา เดชบุญ, กฤติเดช มิ่งไม้, อภิเชษฐ์ จำเนียรสุขฒ โชคชัย หมั่นแสวงทรัพย์ และ สุธรรม นันทมงคลชัย
Phitchasuda Detboon Krittidech Mingmai, Apichet Jumneansuk Chokchai Munsawaengsub and Suthum Nunthamongkolchai

การปฏิบัติและการสอบอารมณ์กรรมฐานตามหลักพระพุทธศาสนาเถรวาทในประเทศเมียนมาร์: The Practical form and Examination of Theravada Meditation in Myanmar 56

บุณชญา วิวิธขจร: Boonchaya Wiwitkhajorn

วัฒนธรรมทางพระพุทธศาสนาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของกลุ่มชาติพันธุ์ไทย-มอญในจังหวัดราชบุรี: Buddhism Culture for Peaceful Coexistence of Thai-Mon Ethnic Group in Ratchaburi Province 66

พระครูสังฆรักษ์ทรงพรรณ ชยทตฺโต, พระมหาอุทัย ปญฺญาปภาโส, พระสมุทรวชิรโสภณ (ธมฺมโสภโณ), พระมหาศักฎา สุมโน, พระครูโสภณธรรมวิภูษิต (ชิตเทโว), พระมหาเกรียงศักดิ์ ภูริวฑฺฒโก และณัฏฐนาถ ศรีเลิศ:
Phrakhrusangharak Songphan Jayadatto, Phramaha Uthai Panyapabhaso Phrasamutrawachirasophon (Dhammasobhano), Phramaha Sagda Sumano, Phrakhru Sophonthammavibhusit (Chitatavo) PhramahaKriengsak Bhuriwatdhako and Natthanart Srilert

การเสริมสร้างความผาสุกทางจิตวิญญาณของผู้สูงอายุตามหลักพระพุทธศาสนา: Enhancement of Elder People's Spiritual Well - Being According to Buddhism Doctrines 78

พระปลัดวีระชนม์ เขมวีโร, ธนันต์ชัย พัฒนะสิงห์, ทิพย์ ขันแก้ว, โฆษิต คุ้มทั่ว และ สงวน หล้าโพนทัน:
Phrapalad Weerachon Khemaweero, Thananchai Pattanasing, Thip Khankaew, Khosit Khumtua and Sanguan Lapontan

เรื่อง	หน้า

ผลของโปรแกรมการลดภาวะซึมเศร้าในผู้ป่วยโรคติดต่อไม่เรื้อรังด้วยพุทธบูรณาการ: Effectiveness of Depression Reduction Program for the Chronic Disease Patients through Buddhists integrated 89

สุนันทา เอ้าเจริญ, ชิดชนก เทพพิทักษ์, ศศิสังวาลย์ ศรีสังข์, พระปลัดสมชาย ปโยโค (ดำเนิน) และ พระมหาวีรธิษณ์ วรินฺโท
Sunanta Outchareon, Chitchanok Teppitak, Sasisangwan Srisang, Phrapalad Somchai Payogo (Damnoen) and Phramaha Veeratit Varindho

การพัฒนารูปแบบการปรึกษาแนวพุทธจิตวิทยาบูรณาการของพระสงฆ์ ที่มีบทบาทให้การปรึกษา: The Development of a Counseling Model in an Integrative Buddhist Psychology of the Counseling Monks 103

วิชชุดา ฐิติโชติรัตนา, สิริวัฒน์ ศรีเครือดง และ เอมอร กฤษณะรังสรรค์
Wichuda Thitichotrattana, Siriwat Srikhruedong and Em-on Krisanarungsun

การพัฒนาทักษะชีวิตในการสร้างมิตรตามหลักพระพุทธศาสนา: The Development of Life Skills in Making Friendship in Buddhism 116

พระอธิการสุชาติ จนฺทสโร และ วิโรจน์ อินทนนท์:
Phra Adikan Suchat Chanthasaro and Viroj Intanon

รูปแบบการจัดการความรู้ของพุทธทาสภิกขุเพื่อการเผยแผ่พระพุทธศาสนา: The Knowledge Management Model of Buddhadāsa Bhikkhu for Propagation of Buddhism 128

พระกอบชัย เขมานนฺโท: Phra Kobchai khemānanto

แบบจำลองการพัฒนาตนของบุคคลต้นแบบในสังคมไทยโดยใช้หลักธรรม แนวคิดและทฤษฎี: C-True Yourself Model of Thai Role Models on Dharmic Principle, Approach and Theory 140

ชไมพร เจริญครบุรี, พระสุธีรัตนบัณฑิต, สิริวัฒน์ ศรีเครือดง:
Chamaiporn Jarernkornburi, Phrasuthirattanapandit, Siriwat Srikhruedong

การวิเคราะห์การตีความหลักพุทธธรรมของเชอเกียมตรุงปะ: An analytical study of Buddhadhamma interpretation of Chogyam Trungpa 154

พนารัตน์ จันทร์สิทธิเวช: Panarat Chansitthiwet

เรื่อง	หน้า

แนวทางการพัฒนาศูนย์สันติวิธีและธรรมาภิบาลนักศึกษามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์: Guidance for Developing Center for Peace and Student Governance of Dhurakij Pundit University 167

อติชาต ตันเจริญ, พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส และ พระปลัดสมชาย ปโยโค
Atichart Tancharoen, Phramaha Hansa Dhammahaso and Phrapalad Somchai Payogo

การวิเคราะห์ความตรงเชิงโครงสร้างของปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนิคมอุตสาหกรรม นวนคร: Analysis of the Structural of Factors Affected to Transformational Leadership Navanakorn Industrial Estate 180

รภัสศา รวงอ่อนนาม, ธีร์ธนิกษ์ ศิริโวหาร, ภิญญาพัชญ์ นาคภิบาล และกันต์ฤทัย คลังพหล:
Rapassa Roung-onnam, Theathanick Siriwoharn, Pinyapat Nakpibal and Kanreutai Klangphahol

การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาของวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนตามแนวคิดแบบลีน: A Development of School Resources Management Model for the Private Vocational College Using Lean Thinking Concept 198

จารุภัทร์ ไชยดิษฐ, พวงรัตน์ เกษรแพทย์, จารุวรรณ พลอยดวงรัตน์ และบุญจันทร์ สีสันต์:
Jarupath Chaiyadith, Puangrat Kesornpat, Jaruwan Ployduangrat, Boonchan Sesan

รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพตู้ยามตำรวจชุมชน (โคบัง) ในการป้องกันอาชญากรรมของตำรวจภูธรภาค 4: A Model of Improving Job Performance Efficiency in Crime Prevention of Community Police Officers (Koban) of Provincial Police Region 4 211

ชนณรงค์ วันชา: Chonnarong Wuncha

ปัจจัยพหุระดับที่ส่งผลต่อประสิทธิผลทางการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เขตกรุงเทพมหานคร: The Multilevel Factors Affecting the Educational Effectiveness of Education Institutes under Vocational Education Commission in the Bangkok Metropolitan Area 225

อารีย์ อัศวนุภาพ, พวงรัตน์ เกษรแพทย์, ราชันย์ บุญธิมา, อัจฉรา วัฒนาณรงค์
Aree Ussavanuphap, Puongrat Kesonpad, Rachan Boontima, Achara Wattananarong

เรื่อง	หน้า

ผลของโปรแกรมสังคหวัตถุ 4 เพื่อพัฒนาจิตสาธารณะของนิสิตปริญญาตรีชั้นปีที่ 2 คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์: The Effects of Sungkhahawatthu 4 to Develop Public Mind for Second Year Undergrad Students Faculty of Education Kasetsart University 238

วนาลี วงษ์สมบัติ และ มนัสนันท์ หัตถศักดิ์:
Wanalee Wongsombut and Manassanan Hatthasak

ปัจจัยเชิงพุทธจิตวิทยาที่มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการฟื้นพลังของวัยรุ่นในกรุงเทพมหานคร: Buddhisht Psychological Factors Related to Resilience of Adolescents in Bangkok 253

นาฏนภางค์ โพธิ์ไพจิตร์: Nadnapang Phophichit

Learning English of Thai Tertiary Students: From Learners' Recounts and Experiences 264

Sureepong Phothongsunan

Bhutan's Unique Transition to Democracy and its Challenges 281

Kinzang Gyeltshen and Siwach Sripokangkul

บทความวิชาการ : Articles

วัฒนธรรมการเมืองใหม่กระแสสังคมไทยสมานฉันท์ : ความคิดทางการเมือง กระบวนการสร้างความสมานฉันท์เพื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง: A New Political Culture in Thailand Harmonious Society : Political Thought and Building the Solidarity Process for the Strengthen Local 297

พรรษา พฤฒยางกูร: Pansa Bridhyankura

ดัชนีสันติภาพโลกและสถานการณ์สันติภาพในสังคมไทย: Global Peace Index and Peace Situation in Thailand 306

ชลัท ประเทืองรัตนา: Chalat Pratheuangrattana

เรื่อง	หน้า

สัมภเวสี : บริบทและนัยของภาษาบาลีในสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนไป:
Sambhavesi: Its Context and Meaning of Pali Term in Changing Society 319

พระมหาโกมล กมโล, พระราชเวที (สุรพล) และพระมหาภูมิชาย อคฺคปญฺโญ
Phramaha Komon Kamalo, Phrarajvetee (Suraphol) and
Phramaha Phumchai Aggapaññо

พุทธจริยศาสตร์กับการพัฒนาการศึกษาเรื่องความจริง ความรู้ ความดี:
The Buddhist Ethics with Development of Education based
on the truth, Knowledge and Good 332

พระครูวินัยธรอำนาจ พลปญฺโญ, พระมหาภัฏชวัชร์ เขมทสฺสี และ พระวรเวช วรธมฺโม:
Phrakhruwinaithorn Amnat Palapanyo, Phramaha Phatchawat Khematassi
and Phra Voravech Varadhammo

120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์
ของรัฐไทย: 120 Years of Thai Local Administration (2440 – 2560 B.E.) :
Evolution and Historical Conditions of Thai State 343

ไททัศน์ มาลา: Titus Mala

ความสุขในการเรียนรู้ของนักศึกษาพยาบาล:
Happily Learning among Nursing Students 357

ธนพล บรรดาศักดิ์, กนกอร ชาวเวียง และนฤมล จันทรเกษม:
Thanapol Bundasak, Kanok-on Chaowiang and Narumol Jangasem

Buddhist-based Solutions over the Thai Family Problems 370

Yota Chaiworamankul

บทความวิจารณ์หนังสือ : Book Review

สมองแห่งพุทธะ : Buddha's Brain 385

พระครูโอภาสธรรมพิทักษ์ (เสียม เตชธมฺโม)
Phrakruopasdhammapitak (Siam Tejadhammo)

120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย*

120 Years of Thai Local Administration (2440 – 2560 B.E.): Evolution and Historical Conditions of Thai State

ไททัศน์ มาลา
Titus Mala
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage
Phaholyothin RD., Klong Nueng, Klong luang Pathum Thani 13180. Thailand.
Email: titus_vru@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจำแนกออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) และ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) โดยพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมานั้น เป็นสิ่งยืนยันว่าเสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของรัฐไทย ส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือ การที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่หยั่งรากลึกมาอย่างยาวนาน

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่นไทย; พัฒนาการ; รัฐไทย

*Received November 21, 2016; Accepted March 14, 2017.

Abstract

This article divided the evolution of Thai local administration into 4 periods (1) the beginning era (2435 – 2475 B.E.) (2) Bureaucratic state era (2475 – 2535 B.E.) (3) Reform era (2535 – 2540 B.E.) and (4) transformation era (2540 B.E. – present). The evolution of Thai local administration in the past 120 years confirmed that the stability of national-level politics of Thai state could seriously affect the achievement of Thai local administration and decentralization concepts. This reflected that the historical conditions of the Thai state on local administration and decentralization, that is, the instability of political policy at the national-level and the long history root of Thai administration culture that is highly centralize.

Keywords: Thai local administration; Evolution; Thai State

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,334 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (Department of Local Administration, 2016) ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงคือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (Mala, 2015) ซึ่งแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศชาติ บทความนี้ผู้เขียนมุ่งอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสุขาภิบาลเมื่อปี ร.ศ. 116 หรือปี พ.ศ. 2540 โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็น 4 ยุคด้วยกันคือ (1) ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2435-2475) ที่มีการริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการบำรุงเมือง (2) ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) ที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจากความพยายามที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นแต่ก็เกิดขึ้นด้วยความยากลำบากเนื่องจากขาดความต่อเนื่องในทิศทางการพัฒนาของนโยบายรัฐ (3) ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) ที่แนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และ (4) ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน) ที่แม้จะเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดการการกระจายอำนาจอย่างจริงจังก็ตาม แต่ก็เป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากรัฐไทยมีวัฒนธรรมแบบรวมศูนย์มาอย่างยาวนาน

ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2440-2475)

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2440 นับเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้ในการบำรุงเมือง แม้ลักษณะของการจัดสุขาภิบาลจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ในด้านการบำรุงเมืองโดยเฉพาะ กล่าวคือ การจัดสุขาภิบาลเป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ด้วยรัฐเห็นว่าวิธีการเช่นนี้จะเป็นการช่วยผ่อนภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐลง อย่างไรก็ดีการบริหารจัดการยังคงมีข้าราชการของรัฐเป็นหลักในการดำเนินการ (King Prajadhipok's Institute, 2004) ดังตัวอย่างของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร และสุขาภิบาลท่าฉลอม ดังต่อไปนี้

1) สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ทั้งนี้ทรงเห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องดูแลรักษาความสะอาดและการจัดสาธารณูปโภคในท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกูลกิจ

(ดร.โรแลง ยัคแมงส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศได้กราบทูลเกี่ยวกับการที่ชาวต่างประเทศเริ่มติเตียนถึงความสกปรกของกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงกันมากขึ้นและมักไม่มีถนนหนทางในการเดินทางที่อำนวยความสะดวก จึงทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นในปี 2440 จนได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองรูปแบบใหม่ในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า **"สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร"** เป็นงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาลโดยมีเสนาบดีนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นตัวอย่างในการพัฒนาแก่บรรดาหัวเมืองทั่วไป

2) สุขาภิบาลท่าฉลอม นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยเป็นผลหลังจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เคยเสด็จตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และทรงพบว่ามีความสกปรกมากถึงกับเคยยกไปเปรียบเทียบในที่ประชุมเสนาบดีว่ามีความสกปรกมาก ทำให้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (เสนาบดีมหาดไทยในขณะนั้น) ทรงมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสมุทร (ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครในขณะนั้น) โดยได้ข้อตกลงกันให้ชักชวนราษฎรและพ่อค้าในให้ช่วยกันบริจาคเงินปรับปรุงตลาดท่าจีน (Chayabutra, 1996) ทำให้ตลาดและเมืองท่าฉลอมได้รับการดูแลและได้รับความสนใจภายใต้การจัดตั้ง "สุขาภิบาลท่าฉลอม" ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย จุดโคมไฟให้ความสว่างเวลากลางคืนและซ่อมแซมบำรุงถนนหนทาง สำหรับผู้ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้นได้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบเรียกว่ากรรมการสุขาภิบาล (King Prajadhipok's Institute, 2010)

ทั้งนี้การเกิดขึ้นของสุขาภิบาลนับว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยแต่ยังไม่ได้มีสถานะส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารกิจการของสุขาภิบาลในขณะนั้นล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการที่รับนโยบายจากส่วนกลางเป็นสำคัญ ดังที่ Charoenmuang (2005) และ Lertpaithoon (2004) ได้อธิบายไว้ว่า สุขาภิบาลในยุคนี้เป็นผลพวงจากการที่ผู้นำไทยได้ไปเยือนประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษและไปเยือนประเทศอังกฤษ ทว่าของไทยเป็นการปกครองโดยข้าราชการประจำอันมิใช่การปกครองท้องถิ่นที่ทำกันในตะวันตกและไม่ได้มีนัยยะต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น แต่เป็นเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก สอดคล้องกับ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งสุขาภิบาลในยุคนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อให้เกิดความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยรัฐมิได้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน สุขาภิบาลจึงไม่มีอิสระในการปกครองตนเองไม่ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ที่เป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชนเช่นเดียวกันกับสุขาภิบาลท่าฉลอมซึ่งแม้ประชาชนจะ

เป็นผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มิใช่ผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงแต่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากนโยบายของส่วนกลางไม่อาจนับได้ว่าเป็นการให้สิทธิตามหลักการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ ส่วนสุขาภิบาลหัวเมืองนั้นผู้บริหารส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่ส่วนกลางยังคงควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลอย่างใกล้ชิดเช่นกัน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสรู้จักและเข้าใจการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

ยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535)

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาภิบาลหรือเทศบาล ทั้งนี้ได้ทรงปรึกษากับเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศร์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและอภิรัฐมนตรีเพื่อให้มีคณะกรรมการที่ชื่อว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” มีหน้าที่ในการไปศึกษาดูงานสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรสยามและได้เดินทางไปศึกษารูปแบบจากประเทศ สิงค์โปร์ ชวา ฮ่องกง และฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการคือนายอาร์ ดี เครก (R.D Craig) ได้เดินทางไปยุโรปเพื่อดูงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาลในต่างประเทศและในที่สุดได้มีการจัดทำรายงานประกอบการพิจารณาเพื่อจัดตั้งประชาภิบาลขึ้นกราบบังคมทูล โดยมีสาระเกี่ยวกับ (1) แนวทางในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (2) ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (3) การเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อมีเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ขึ้น การดำเนินแผนดำเนินการดังกล่าวจึงถูกระงับไป (King Prajadhipok’s Institute, 2010)

หลังยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบการบริหารราชการของประเทศเสียใหม่ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งนำรูปแบบนี้มาจากการปกครองของฝรั่งเศสโดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ (King Prajadhipok’s Institute, 2004) (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกชื่อว่า “เทศบาล” ซึ่งฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ส่วนสมาชิกของสภาเทศบาลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ (His Serene Highness Prince Sakolwanakorn Worawan and Prince Suntornpipit, 1935) นอกจากนี้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกเทศบัญญัติ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียว และหวังจะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกพื้นที่และทุกตำบลในประเทศ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของเทศบาลนั้น นับว่าเป็นความพยายามของรัฐบาลคณะราษฎรที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เนื่องจากได้ตระหนักดีว่าการนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในขณะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ อีกทั้งแนวคิดด้านกระจายอำนาจนั้นก็เป็นแนวทางการเมืองพื้นฐานที่ปฏิบัติกันในประเทศประชาธิปไตยในทุกประเทศ โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมุ่งหวังที่จะยกฐานะสุขาภิบาลในขณะนั้นจำนวน 4,800 กว่าแห่งขึ้นเป็นเทศบาล แม้ว่าในระยะเริ่มต้นจะสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 35 แห่งก็ตาม แต่ปรีดี พนมยงค์ ก็ยังถือว่าเป็นผู้ที่มีความพยายามในการนำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทยและต้องการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับรากฐานการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยหวังให้เทศบาลเป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองแก่ราษฎรในท้องถิ่น

สำหรับสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นับเป็นช่วงที่มีการตรากฎหมายจัดตั้งและปรับปรุงท้องถิ่นหลายฉบับ กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการปรับปรับและใช้มาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ถูกยกเลิกในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ (Lertpaithoon, 2004; Thatsanai, 2016) เนื่องจากรัฐบาลของจอมพลถนอมเกรงว่าพรรคคอมมิวนิสต์จะเผยแผ่อิทธิพลไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในภาคอีสาน หลังจากนั้นในปี 2518 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษ

ในยุครัฐราชการ (พ.ศ. 2475-2535) แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองท้องถิ่นหลายอย่างก็ตาม ทว่าล้วนแล้วแต่เกิดจากความต้องการของฝ่ายการเมืองในระดับชาติมากกว่าที่จะเกิดจากข้อเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายด้านการกระจายอำนาจจะมีทิศทางที่ชัดเจนหรือต่อเนื่องมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังที่ Charoenmuang (2001) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยจะเป็นอย่างไรก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าผู้นำในยุคนั้นๆ ว่ามีทัศนะเป็นอย่างไร ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ตกอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลและข้าราชการประจำ นอกจากนี้ Charoenmuang (2005) ได้วิเคราะห์ว่านโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงระหว่างปี 2475-2535 ได้รับผลกระทบจากการแบ่งค่ายระหว่างสังคมนิยมและค่ายโลกเสรีที่ต่อสู้ขัดแย้งกันอันเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้ระบอบอำนาจนิยมในสังคมไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นประกอบกับโดย

พื้นฐานของสังคมไทยในทางประวัติศาสตร์เป็นระบอบอำนาจนิยมจึงส่งผลให้ระบบราชการเข้มแข็งมากขึ้น ระบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเข้มแข็งขึ้น การปกครองท้องถิ่นมีความอ่อนแอ นอกจากนี้ชนชั้นนำไทยยังมองว่าการปกครองท้องถิ่นหากเกิดความเข้มแข็งมากจนเกินไปอาจจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้นโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้จึงขาดความชัดเจนถูกละเลยในด้านของนโยบายและถูกแช่แข็งทางความคิดโดยระบอบอำนาจนิยมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540)

ยุคปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) นับว่าเป็นช่วงที่มีการนำเอาแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองหลังปี พ.ศ. 2535 เนื่องจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ สังคมไทยได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด (King Prajadhipok's Institute, 2002) ตลอดจนการบรรจุหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย

เมื่อปี พ.ศ. 2531 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งนับว่าเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นต้นมา โดยรัฐบาลชุดนี้ได้ส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งเปลี่ยน "สนามรบเป็นสนามการค้า" กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนับว่าเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตเป็นอย่างมากถึงกับได้รับขนานนามว่าไทยกำลังจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และกำลังจะกลายเป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชีย (ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์) ส่งผลให้เกิดการขยายฐานของชนชั้นกลางหน้าใหม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและประชาชนก็นิยมชมชอบต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เมื่อปี 2534 เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่นำโดย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ จึงส่งผลต่อการขาดเสถียรภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย

ความตื่นตัวของภาคประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมืองนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางหลังช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2535 โดยเฉพาะความต้องการให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นแสดงออกมาผ่านทางความต้องการของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและดูจะเป็นกระแสที่ได้การตอบรับเป็นอย่างดีจากภาคประชาชน หรือแม้แต่นักการเมืองจำนวนหนึ่งก็เริ่มมีการหาเสียงโดยชูนโยบายในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังมีแรงสนับสนุนแนวความคิดจากนักวิชาการและปัญญาชนจำนวนมาก เพราะหลายภาคส่วนต่างเชื่อว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะส่งผลดีต่อการกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและความชอบธรรมมากกว่าการระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Mektrairat et al., 2009) ทั้งนี้ สาเหตุที่ช่วงหลังปี 2535 กลายเป็นช่วงที่สังคมไทยมีความตื่นตัวต่อแนวคิด

การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่นั้นเกิดจากแรงผลักดันที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ (Charoenmuang, 2005)

1. การขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยสังคมให้ความสำคัญกับความชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งแสดงออกมาผ่านทางการเดินขบวนคัดค้านคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และการตระหนักถึงผลลบจากการทำรัฐประหารเมื่อปี 2534 จนนำไปสู่เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 2535” กล่าวคือ เกิดกระแสสังคมที่ประชาชนออกมาปฏิเสธนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสังคมเริ่มให้ความสนใจเรื่องที่มาและบทบาทของวุฒิสมาชิก ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดที่มาของวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง 270 คน ซึ่งสมาชิก 2 ใน 3 หรือประมาณ 180 คน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มข้าราชการและมีอำนาจในการร่างพระราชกำหนดและการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ (Mektrairat, 2009)

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้การเมืองแบบประชาธิปไตยขยายตัว ส่งผลให้คนสนใจการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการปฏิเสธอำนาจของระบบราชการที่มีมากเกินไปในการจัดการปัญหาชุมชนเมือง ชนบท ดังนั้นระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา ทำให้คนจำนวนหนึ่งเริ่มมองเห็นว่าที่แท้จริงแล้วระบบรวมศูนย์อำนาจนั่นเองที่เป็นฐานสำคัญของระบบเผด็จการ ระบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีระบบราชการเป็นตัวแทนสำคัญได้แสดงบทบาทการคัดค้านการกระจายอำนาจ นโยบายการกระจายอำนาจจึงไม่อาจถูกนำไปสู่การปฏิบัติได้

3. ระบบสังคมที่เสื่อมลงส่งผลให้มีจำนวนคนจนมากขึ้นในสังคม คนเริ่มมีการศึกษามากขึ้นความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็มีเพิ่มมากขึ้น คนในสังคมเปลี่ยนวิธีคิดว่าไม่ใช่จะมีเพียงข้าราชการหรือชนชั้นนำในสังคมเท่านั้นที่เป็นผู้บริหารที่มีความสามารถและตัดสินใจทุกอย่างได้ดั่งเช่นในอดีต เพราะระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่งคนไปปกครองเมืองต่างๆ นั้นนอกจากจะไม่แก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแล้วยังเป็นเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาต่างๆ อีกมากมาย โดยที่คนในแต่ละท้องถิ่นมองเห็นและพบว่าปัญหานอกจะไม่มีการแก้ไขกลับเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นและคนในท้องถิ่นก็ได้แต่มองดูโดยไม่มีบทบาททำอะไรได้ไม่มากนัก แม้ว่าอยากจะทำอะไรให้ท้องถิ่นของตนทั้งนี้ก็เพราะระบบการบริหารที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีบทบาทแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของเขานั่นเอง

ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน)

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานับเป็นยุคแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นขนานใหญ่หรืออาจเรียกได้ว่าเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนผ่านที่มีความพยายามในการนำเอาแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสรรภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจระยะแรก (พ.ศ. 2543-2550) มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 245 ภารกิจจากส่วนราชการจำนวน 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวง หรือ ทบวง และทยอยการถ่ายโอนจำนวน 186 ภารกิจ และมีบุคลากรที่ได้รับการถ่ายโอนทั้งทั้งสิ้น 10,361 คน (Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee: ODLOC, 2013)

2. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในระยะที่สอง (พ.ศ. 2551-2556) เป็นผลจากการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 114 ภารกิจ จากส่วนราชการ จำนวน 41 กรม ใน 23 กระทรวง และ 12 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ปรากฏว่าได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 57 ภารกิจ ทยอยการถ่ายโอนจำนวน 35 ภารกิจ ยังไม่ถ่ายโอนจำนวน 20 ภารกิจ

3. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในระยะที่สาม (พ.ศ. 2558-2562) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีความเข้มแข็งทางด้านการเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรบุคคล การสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบจากปัจจัยภายในและภายนอกภายใต้ปรัชญาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สามารถพึ่งพาตนเอง สามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ ให้มีความเชื่อมโยงเป็นภาคีเครือข่าย พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน และสุดท้ายให้มีการแก้ไขปรับปรุง

กฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น สามารถมีนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (ODLOC, 2016)

4. ผลจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นนั้น (fiscal decentralization) เป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่เป็นแกนหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น (fiscal autonomy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะได้นั้น ย่อมต้องมีรายได้ที่เพียงพอไม่ว่าจะมาจากการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นหรือได้รับการถ่ายอำนาจโอนจากรัฐบาลกลางก็ตาม (Ruchupan, 2002; Suwanmala, 1998; Patmasiriwat, 2006; Varanyuwatana, 2008; Shah, 2007; World Bank, 2001) ซึ่งที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง (Kanapol et al, 2016; Pannasil et al, 2015) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549

แต่ในทางปฏิบัติแล้วภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นในความเป็นจริงนั้นมีความล่าช้าโดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณะสุข จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลา ส่วนในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้นกำหนดให้ไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปี 2549 หรือไม่น้อยกว่า 126,013 ล้านบาท (Mala, 2011)

ตารางที่ 1 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2546-2558)

ปีงบประมาณ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
	จัดเก็บเอง	รัฐแบ่งให้	รัฐจัดเก็บให้	เงินอุดหนุน	รายได้รวม
2546	22,258 (12.09)	35,504 (19.29)	60,218 (32.72)	66,086 (35.90)	**184,066 (100.00)**
2548	27,018 (9.58)	49,000 (17.38)	95,370 (33.82)	110,611 (39.22)	**281,999 (100.00)**
2550	32,021.45 (8.96)	120,728.70 (33.78)	65,300.00 (18.27)	139,374.00 (38.99)	357,424.15 **(100.00)**
2552	38,745.96 (9.35)	140,679.27 (33.95)	71,900.00 (17.35)	163,057.00 (39.35)	414,382.23 **(100.00)**
2554	38,745.96 (8.98)	148,109.04 (34.34)	70,500.00 (16.35)	173,900.00 (40.32)	431,255.00 **(100.00)**
2556	50,281.54 (8.78)	187,988.46 (32.83)	97,900.00 (17.10)	236,500.00 (41.30)	**572,670.00 (100.00)**
2558	61,458.00 (9.51)	218,222.00 (33.76)	109,000.00 (16.86)	257,663.78 (39.86)	**646,343.78 (100.00)**
2560	112,000.00 (16.49)	218,000.00 (32.22)	111,000.00 (16.34)	237,343.72 (34.95)	**679,143.72 (100.00)**

ที่มา: (ODLOC, 2016)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกัน จะพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่นั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่นๆ สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้นผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อ

ชุมชนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเอง

สรุป

พัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นแม้ว่าจะเริ่มมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นมาเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2440 (รศ.116) และสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อปี พ.ศ. 2448 (รศ.124) ก็ตาม ทว่าทั้งโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นยังไม่ถือว่าเป็นลักษณะของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นการบริงานท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ไม่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ไม่มีอิสระทางการคลัง และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองของท้องถิ่น แต่จุดมุ่งหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลในช่วงเวลานั้นคือการมุ่งให้มีการจัดสุขาภิบาลหรือจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐมิได้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน สุขาภิบาลจึงไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง หากเป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชน

ดังนั้นพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 120 ปี ที่ผ่านมา เป็นสิ่งยืนยันว่าความมีเสถียรภาพหรือความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในระดับชาติของรัฐไทย ส่งผลอย่างมากต่อการสร้างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทยที่มีต่อแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจคือการที่นโยบายทางการเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพและการที่รัฐไทยมีวัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่หยั่งรากลึกมาอย่างยาวนาน

References

Charoenmuang, T.. (2001). *100 years of Thai Local Government 2440-2540 B.E..* Bangkok: Copfire.

_____. (2004). *The concept of citizenship.* Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Chayabutra, C.. (1996). *Thai Local Government.* (2nd ed.). Bangkok: Chulalongkorn University.

His Serene Highness Prince Sakolwanakorn Worawan and Prince Suntornpipit. (1935). *Sakon-Thesaban.* Bangkok: Thai Club of Japan.

Kanapol, R. et al. (2016). Local Administration Partnership : A Social Role to Strengthening Peace in Communities. *Journal of MCU Peace Studies,* 4(1), 243-256.

King Prajadhipok's Institute. (2002). Decentralization and Local Government. in *Decentralization and Local Government in Thailand.* Bangkok: King Prajadhipok's Institute. p.525-544.

_____. (2004). *Thai local government encyclopedia.* Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

_____. (2010). *Local Government.* [Online], Available: http://thaipoliticsgovernment.org/wiki. (2011, 11 July).

Lertpaithoon, S.. (2004). *Local Government Laws.* Bangkok: Cabinet and Ratchakitcha nu bek sa.

Mala, T.. (2011). Thailand Local Government in Transitional Period. *Journal of Valaya Alongkorn Review,* 1(2). 29-49.

Mektrairat, N. et al. (2009). *Final report of Decentralization in Thailand and suggestion.* Bangkok: Department of Local Administration.

Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee: ODLOC. (2016). *Local Administrative Organization's revenue.* [Online], Available: http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562.. (August, 12).

_____. (2013). *Decentralization Handbook.* Bangkok: ODLOC.

Pannasil, P. et al. (2015). The Role of Local Executive in the 21st Century. *Journal of MCU Peace Studies,* 3(2). 146-167.

Patmasiriwat, D.. (2006*). Local Finance: Collective article research of local empowerment.* Bangkok: P.A. Living.

Prasertkul, S.. (2009). *People Politics in Democracy.* 2nd ed. Bangkok: Vibhasa.

Ruchupan, S.. (2004). *Local Administrative Organization's revenue: What and Why?.* Bangkok: Siam Institute.

Shah, A.. (2007). *Public Sector Governance And Accountability Series Participatory Budgeting.* Ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank.

Suwanmala, J.. (1998). *The reforming of local and region decentralization*. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF).

_____. (2015). *Local politics and governance.* Pathumtani: Valaya Alongkorn Rajabhat University.

Thatsanai, T.. (2016). Self-adjustment According to Political Context of Isan Local Leaders. *Journal of MCU Peace Studies,* 4(1): 257-274.

Varanyuwatana, S.. (2010). *The new way of Thai Local Administrative Organization's revenue development.* Nontaburi: King Prajadhipok's Institute.

World Bank. (2001). *Intergovernmental Fiscal Relations.* [Online], Available: http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm. (2016, 12 August).